

Kritik mot en domare vid Förvaltningsrätten i Göteborg för långsam handläggning av ett mål om tillämpning av fängelselagen (2010:610)

Beslutet i korthet: En person som var intagen i en kriminalvårdsanstalt skulle frigges villkorligt den 27 juli 2014. Kriminalvården hade avslagit hans ansökan om utökad frigång, och han överklagade avslaget till förvaltningsrätten. Målet kom in till domstolen den 10 februari 2014 och avgjordes inte förrän den 25 juni samma år. Den ansvariga domaren får kritik.

Anmälan

AA framförde i en anmälan den 18 juni 2014 klagomål mot Förvaltningsrätten i Göteborg med anledning av handläggningstiden i ett mål om tillämpning av fängelselagen. Frågan i målet gällde om AA kunde beviljas tillstånd till vistelse utanför anstalt genom utslussningsåtgärden utökad frigång. AA uppgav att han överklagade Kriminalvårdens avslagsbeslut till förvaltningsrätten i februari 2014, men att domstolen ännu inte hade avgjort målet. Den tid som han skulle ha haft möjlighet till utökad frigång var vid tidpunkten för anmälan nästan förbrukad.

Utredning

Dagboksblad och handlingar i förvaltningsrättens mål 1452-14 hämtades in och granskades. Av handlingarna framgick bl.a. följande:

Den 10 februari 2014 gav AA in ett överklagande av Kriminalvårdens beslut till förvaltningsrätten. I överklagandet hade AA hänvisat till sin begäran om omprövning i vilken han hade angett att han skulle komma att åberopa vittnen vid en muntlig förhandling i förvaltningsrätten. Med anledning av detta kontaktade förvaltningsrätten den 10 juni 2014 AA och frågade om han yrkade muntlig förhandling. Han uppgav då att han inte gjorde det. Målet avgjordes genom dom den 25 juni 2014. Tiden för AA:s villkorliga frigivning inföll den 27 juli 2014.

Ärendet remitterades till förvaltningsrätten för upplysningar och yttrande om handläggningstiden av såväl målet i sak som yrkandet om muntlig förhandling. Förvaltningsrätten (chefsrådmannen BB) lämnade följande yttrande:

Förvaltningsrättens yttrande har efter delegation beslutats av mig, BB, och jag har dessförinnan inhämtat synpunkter från de domare som haft ansvaret för målets handläggning, rådmannen CC och förvaltningsrättsfiskalen DD.

CC har anfört följande:

Jag arbetar som en av tre rådmän på enhet 14. Inledningsvis kan nämnas något om enhetens arbetssätt när det gäller mål som avgörs av ensamdomare, s.k. e-mål. Mål som kommer in till enheten från registreringen fördelas på en handläggare (föredragande jurist eller förvaltningsrättsnotarie) och en ansvarig domare. Handläggaren gör en inledande granskning av målet och sköter även i övrigt beredningen av målet. Efter att ett mål bedöms som klart för avgörande (kfa) sätter handläggaren upp ett förslag till avgörande (dom eller beslut). Därefter lämnar handläggaren över målet till den ansvarige domaren, som går igenom målet, justerar förslaget till avgörande och lämnar det färdiga avgörandet till målkansliet för expediering.

I fängeslagen finns inte föreskrivet tidsfrister inom vilka allmän förvaltningsdomstol ska pröva kriminalvårdsmål. I 17 § förvaltningsrättsinstruktionen anges att ett mål ska avgöras så snart det kan ske och att ett mål kan få förtur under vissa omständigheter. Vilka mål som är förtursmål förtecknas i domstolens arbetsordning. Kriminalvårdsmål redovisas inte uttryckligt i denna. Däremot anges att förtur ska ges mål i vilken tid som begränsar prövningens betydelse är nära förestående.

I överklagandeskriften begärde AA att målet skulle hanteras som ett förtursmål. Handläggaren kontrollerade den 18 februari 2014 uppgiften med honom, som förtydligade att det som avsågs var en ansökan om förtursförklaring enligt lagen om förtursförklaring i domstol. Målet granskades samma dag och ansökan avslogs i den ordning som gäller enligt förtursförklaringslagen. Beslutet expedierades den 19 februari 2014. Den 20 februari 2014 inkom en komplettering, daterad den 18 februari 2014, till överklagandet där det upprepades att målet måste tas med förtur. Målet kommunicerades därefter med Kriminalvården, som fick tillfälle att yttra sig senast den 10 mars 2014. Något yttrande från Kriminalvården kom inte in till domstolen. Enligt anteckning på akten bedömdes målet som kfa den 14 mars 2014.

Det är inte dokumenterat när målet med förslag till avgörande lämnades över till mig och jag kan därför inte minnas exakt när så skedde. Min minnesbild är att målet lämnades till mig någon gång runt månadskiftet april/maj 2014. Jag minns däremot att handläggaren hade noterat att AA önskade en kopia av sin egen överklagandeskrift och att jag förvissade mig om tidpunkten för hans villkorliga frigivning. Under maj 2014 stod det klart att enheten skulle förstärkas med en förvaltningsrättsfiskal från och med juni 2014. På mitt initiativ bestämdes då att målet skulle fördelas på fiskalen för att säkerställa ett avgörande innan semesterperioden och den villkorliga frigivningen.

Det är beklagligt att målet inte avgjordes under min tid som ansvarig domare eller att jag i ett tidigare skede undersökte om målet kunde fördelas till annan domare. Under våren 2014 var emellertid min arbetssituation mycket ansträngd, främst på grund av att jag var sammankallande i en intern grupp som skulle bl.a. analysera och ge domstolsledningen förslag på en ny målfördelning för domstolen. Arbetet var mycket tidskrävande. Detta fick till följd att jag i mitt dömmande i första hand endast hade utrymme att hantera förtursmarkerade mål.

Överklagandeskriften med bilagor omfattar ca 180 sidor, dvs. ett mycket omfattande material för måltypen i fråga. I överklagandeskriften finns rubriken "Yrkande". Under denna rubrik finns inte något önskemål om muntlig förhandling med vittnesförhör. Inte heller överklagandeskriften i övrigt innehåller något om muntlig förhandling. Däremot anges i AA:s omprövningsbegäran till Kriminalvården att han kommer att överklaga

beslutet och att han kommer att åberopa båda handläggarna av ärendet som vittnen att höras vid en muntlig förhandling i förvaltningsrätten.

Det som AA i sin omprövningsbegäran till Kriminalvården skrivit om en muntlig förhandling i förvaltningsrätten kom vid den inledande granskningen av nyinkomna mål inte att uppmärksammas som en begäran om muntlig förhandling sannolikt beroende på att hans omprövningsbegäran inte var ställd till domstolen. Först i ett senare skede gjordes bedömningen att det fanns skäl att utreda om AA yrkade muntlig förhandling i förvaltningsrätten. Om en kontakt för att utreda det som AA skrivit till Kriminalvården om muntlig förhandling i förvaltningsrätten tagits tidigare hade målet sannolikt kunnat avgöras tidigare.

Enhet 14 har med anledning av JO-anmälan diskuterat enhetens hantering av kriminalvårdsmål. Diskussionen har mynnat ut i slutsatsen att enheten ska utforma fastare rutiner för kriminalvårdsmålen bl.a. för att försöka förkorta dessa måls omloppstider.

DD har anfört följande:

Jag började min anställning som fiskal vid Förvaltningsrätten i Göteborg den 1 juni 2014. I samband med att jag började som fiskal på enhet 14 fick jag överta ansvaret för ett antal kfa-markerade och uppsatta mål, däribland det aktuella kriminalvårdsmålet.

Jag läste översiktligt igenom förslaget till avgörande och förvissade mig om när tidpunkten för den villkorliga frigivningen skulle infalla för att bedöma hur jag skulle prioritera målet och när det behövde avgöras. Mot bakgrund av målets ålder och karaktär var min avsikt att avgöra målet så snart som möjligt.

Jag minns inte exakt när jag första gången gick igenom akten mer grundligt, men vid en genomgång av handlingarna den 10 juni upptäckte jag att det i begäran om omprövning angetts att AA kommer att överklaga beslutet samt åberopa vittnen att höras vid en muntlig förhandling vid förvaltningsrätten. Under rubriken "yrkande" i själva överklagandeskriften framställdes emellertid inget yrkande om muntlig förhandling. Min bedömning var att frågan om muntlig förhandling behövde utredas innan målet kunde anses vara kfa. Därför kontaktade jag AA per telefon samma dag. Han uppgav på min fråga att han inte yrkade muntlig förhandling samt att han ville att målet skulle avgöras så snart som möjligt med tanke på att tidpunkten för den villkorliga frigivningen snart skulle infalla. Därefter ansåg jag att målet var kfa och slutförde mitt arbete med målet som avgjordes genom dom den 25 juni 2014.

För egen del vill jag framhålla följande:

Fängelselagen innehåller inga regler om handläggningstider för allmän förvaltningsdomstol. Det enskilda målet kan ändå vara sådant att det bör avgöras med viss skyndsamhet. Det gäller framför allt mål där avgörandet skulle komma att sakna betydelse för den enskilde om avgörandet kommer alltför sent. Jag bedömer att förvaltningsrättens mål 1452-14 var ett sådant mål, och att målet borde ha avgjorts tidigare än som skett inför AA:s villkorliga frigivning. Jag instämmer därför i CC:s beklagande att målet inte kom att avgöras tidigare. Jag kan tillägga att förvaltningsrätten med anledning av det inträffade överväger att göra en ändring i förvaltningsrättens arbetsordning för att förtydliga att mål som gäller tvång mot person ska hanteras med förtur.

AA har i sin överklagandeskrift till förvaltningsrätten inte framställt något yrkande om muntlig förhandling. Han har däremot i sin överklagandeskrift hänvisat till sin begäran om omprövning där han angett att han avser att överklaga beslutet och vid en muntlig förhandling i förvaltningsrätten åberopa två handläggare som vittnen. Genom att AA i sin överklagandeskrift

inte nämnt något om muntlig förhandling kan det vid en första genomläsning framstå som oklart om han fortfarande ville ha muntlig förhandling. I sådana fall brukar förvaltningsrätten i ett tidigt skede av handläggningen av målet ta kontakt med den klagande för att få klarhet i frågan. I detta fall har det dröjt innan en sådan kontakt togs och det är svårt för mig att ha en egen uppfattning om varför det dröjde. Jag får i denna del hänvisa till CC:s yttrande.

AA kommenterade remissvaret.

Rättslig reglering

I regeringsformen finns ett uttryckligt krav på att en rättegång ska genomföras inom skäligen tid (2 kap. 11 § andra stycket). Vidare anges i 17 § förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion att mål vid förvaltningsrätt ska avgöras så snart det kan ske, vilket innebär att mål som är klara för avgörande inte får bli liggande någon längre tid.

En intagen får, för att minska risken för att han eller hon återfaller i brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, beviljas tillstånd till vistelse utanför anstalt bl.a. genom utslussningsåtgärden utökad frigång. Vistelsen utanför anstalt ska planeras så att den kan pågå fram till tidpunkten för villkorlig frigivning (11 kap. 1 § fängelselagen).

Bedömning

För att möjligheten att överklaga ett beslut ska ha något värde för den enskilde måste domstolens avgörande komma i så god tid att det fortfarande kan ha någon betydelse för honom eller henne. Den som är intagen i en kriminalvårdsanstalt och överklagar Kriminalvårdens beslut som rör verkställigheten av straffet har naturligtvis i regel ett särskilt starkt intresse av att saken blir avgjord snabbt. Jag har tidigare sett exempel på att förvaltningsdomstolar tar alltför lång tid på sig för att avgöra kriminalvårdsmål, och jag kan förstå att den som drabbas av detta känner sig orättvist behandlad.

Målet hos förvaltningsrätten gällde AA:s möjlighet att få avtjäna en del av fängelsestraffet i bostaden. Målet var inte ett förtursmål enligt fängelselagen eller förvaltningsrättens arbetsordning. Men prövningens betydelse för AA minskade ju närmare den kom tidpunkten för den villkorliga frigivningen. Därför fanns det skäl för förvaltningsrätten att handlägga målet snabbt.

Målet kom in till förvaltningsrätten i februari 2014, och den villkorliga frigivningen inföll den 27 juli 2014. Av remissvaret framgår att CC var ansvarig domare för målet fram till juni 2014. Det framgår vidare att det fanns ett förslag till avgörande runt månadsskiftet april/maj men att CC bedömde att domstolen kunde vänta med att avgöra målet till dess att DD påbörjade sin anställning den 1 juni 2014. När målet avgjordes den 25 juni 2014 återstod endast drygt en månad av den tid som AA skulle avtjäna sitt fängelsestraff i anstalt. Jag delar CC:s uppfattning att målet borde ha avgjorts redan under den tid då han var

ansvarig domare. Trots en ansträngd arbetssituation skulle målet ha prioriterats. CC förtjänar kritik för att målet inte blev avgjort tidigare än som skedde.

Jag ser positivt på att förvaltningsrätten överväger att förtydliga kriminalvårdsmålen förturskaraktär i arbetsordningen och att domstolen arbetar med att förkorta handläggningstiderna i målen.

Ärendet avslutas.